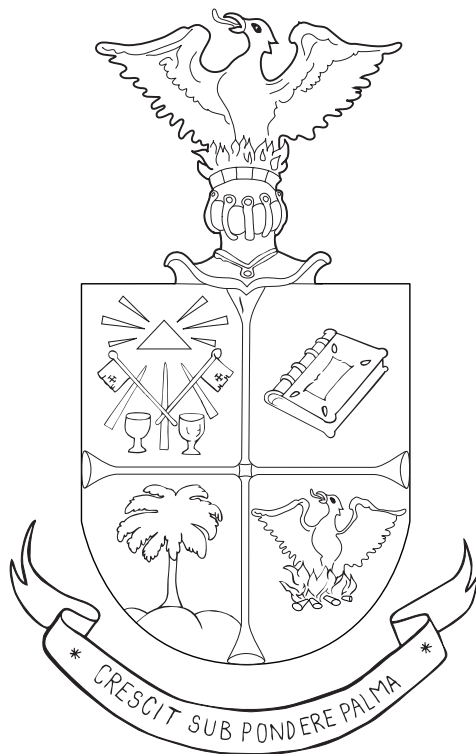


Glossa Iuridica

IV. évfolyam, 3-4. szám

KÖZÉRDEK



Budapest, 2018

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ALKOTMÁNYVÉDELMI SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSA 2012 UTÁN¹

TÓTH J. ZOLTÁN
egyetemi docens (KRE ÁJK)

Jelen tanulmány azt kívánja röviden bemutatni, miként változott meg az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos rendszer védelme érdekében betöltött szerepe az Alaptörvény hatályba lépését követően, az Alkotmány hatálya alatt betöltött szerepéhez képest. Megállapításainkat kvantitatív alapon, statisztikai adatok felhasználásával kívánjuk megalapozni, melyből további következtetéseket vonunk le az Alkotmánybíróság ma betöltött – és várhatóan a következő években betöltendő – szerepének jellegére nézve. Ennek érdekében tanulmányunk első részében mindenekelőtt áttekintjük a magyar Alkotmánybíróság által ellátható feladatok körét; majd a második részben ismertetjük, hogy e funkciók közül melyek azok, amelyek ma ténylegesen meghatározzák a testület tevékenységét, illetve mindez mennyiben tér el a 2012 előtti helyzettől, ez utóbbi során továbbá áttekintjük a testület általános működésének főbb jellemzőit, kitérve az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos kurrens gyakorlat fontosabb részleteire is. Végül a harmadik részben összefoglaljuk az elemzés alapján megfogalmazható következtetéseinket, melyek révén valószínűségi megállapításokat tehetünk arra nézve is, vajon az elkövetkező évek alkotmánybírósági alkotmány- (és alapjog-) védelmi gyakorlata – főbb vonásaiban – feltehetőleg hogyan alakul majd.

1. Az alkotmányvédelem módjai

Az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szervek bármely jogrendszerben alapvetően kétfajta funkciót tölthetnek be: egyrészt elláthatják az alkotmányos rend, ezen belül kifejezetten az alkotmány (az alkotmányos normák) védelmét (*objektív funkció*, mely az alkotmányos rend épségének fenntartásában, az alkotmány érvényesülésének generális jellegű biztosításában nyilvánul meg), másrészt elláthatják az állampolgárok (vagy egyéb természetes személyek / menekültek, hontalanok stb.), illetve bizonyos esetekben a jogi személyek és más, nem természetes személy jogalanyok) alapjogainak védelmét

1 Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával készült.

(szubjektív funkció, mely az egyéni jogvédelem biztosításában ölt testet).² Magyarországon az Alkotmánybíróság az objektív alkotmányvédelmet főként az absztrakt normakontroll révén látja el, az egyéni jogvédelmet pedig az ún. valódi alkotmányjogi panasz által; míg a konkrét normakontrollt jelentő hatáskörök esetében (változó mértékben) keverednek egymással az objektív alkotmányvédelem és a szubjektív alapjogvédelem elemei.³

Az alkotmánybírósági objektív alkotmányvédelem fő formája tehát I.) a *normakontroll*, vagyis a jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések (jogelméleti szempontból helyesen: a jogi normák) alkotmányosságának az ellenőrzése. Ha e jogkörében az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy annak rendelkezését megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek.⁴

- 2 Mindezek mellett természetesen – államonként rendkívül változó módon – számos más hatáskört is elláthat egy alkotmányvédő testület, ám ezek nem az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szerv *alkotmányvédelmi* feladataihoz kapcsolódnak, így az e tanulmányban bemutatott témakör elemzése során ezeknek nincs jelentőségük.
- 3 A felosztás természetesen ideáltipikus, hiszen egyfelől az absztrakt normakontroll is szolgálja az egyéni alapjogok érvényesülését, másfelől a valódi alkotmányjogi panasz az Alkotmány rendelkezéseinek általános érvényesülését is biztosítja.
- 4 A megsemmisítés – mely a norma hatályvesztését eredményezi – történhet főszabályként *ex nunc*, vagyis az alkotmánybírósági határozat kihirdetését követő naptól kezdve; *ex tunc*, azaz a jogszabály hatályba lépésének (esetleg kivételesen kihirdetése) napjára visszaható hatállyal; továbbá *pro futuro*, azaz valamilyen későbbi, jövőbeli időponttól kezdve (ekkor a jogszabályt ezen jövőbeli időpontig keletkező jogviszonyokban még alkalmazni kell). A *jogkövetkezmény* azonban nemcsak a *megsemmisítés*, hanem más is lehet. Így a jogalkotó által *mulasztással* előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának *megállapítása* (ekkor az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére); *alkalmazási tilalom kimondása*, ha az a törvényből nem következik; továbbá *alkotmányos követelmény megállapítása*, amellyel az Alkotmánybíróság meghatározhatja a bíróságok és mindenki más számára egy jogszabály Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos értelmét, illetve azokat a követelményeket, amelyeknek az adott jogszabály bírósági vagy egyéb szervek által történő alkalmazása meg kell, hogy feleljen. Emellett lehetséges még az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt *büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a terhelt még nem mentesült a büntetett előléthez fűződő hátrányos következmények alól, vagy a kiszabott büntetés, illetőleg az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy a végrehajthatósága még nem szűnt meg [Be. 416. § (1) bekezdés e) pont]; illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal befejezett *szabálysértési eljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel [2012. évi II. tv. 133 § (1) bekezdés

A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll. I/A.) Az *absztrakt normakontroll* azt jelenti, hogy – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, míg I/B.) a *konkrét normakontroll* esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül. Az absztrakt normakontroll ismét csak kétféle lehet: előzetes és utólagos. I/A.a.) Az *előzetes absztrakt normakontrollra* még az adott jogszabály kihirdetése előtt kerül sor, amelyet jelenleg egyrészt az Országgyűlés, ha pedig az nem élt e jogával, akkor a köztársasági elnök indítványozhat; I/A.b.) az *utólagos absztrakt normakontrollra*⁵ pedig a jogszabály kihirdetése után van lehetőség. Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdek nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt,⁶ ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltységük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz; lehetőségként nyitva áll viszont, hogy az ombudsmannak jelezzék az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály(hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak.

Akinek viszont saját jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze I/B.) a konkrét normakontroll.⁷ A konkrét normakontrollnak három fajtája van. Az első I/B.a.)

és (2) bekezdés d) pont] – ez utóbbi esetben az ügyész hivatalból köteles perújítási kérelmet előterjeszteni.

- 5 Jogszabály (beleértve az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. és 37. §], jogszabály (beleértve szintén az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont, Abtv. 32. § (1) bekezdés és 37. §], valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása utólagos vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés] kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja absztrakt, azaz konkrét ügytől független jelleggel.
- 6 Erről, valamint annak hatásairól részletesen lásd: TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I-II. rész). *Közjogi Szemle*, 2012/3, 11-19. és 2012/4, 29-37.
- 7 Ez alól – ahogyan arról a későbbiekben bővebben szó lesz – természetesen kivétel a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, ahol – ahogy az a jogintézmény elnevezéséből is kitűnik – az eljáró bíró(i tanács) kezdeményezheti az alkotmánybírósági felülvizsgálatot; az eljárásban érintett személy legfeljebb javasolhatja a bírónak,

a „régí”, *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz* [Abtv.⁸ 26. § (1) bekezdés], melynek alapján bárki, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvény-ellenes *jogszabályt* alkalmazott, és ennek folytán valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy eljárás alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva. A második I/B.b.) a *közvetlen alkotmányjogi panasz* [Abtv. 26. § (2) bekezdés], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes *jogszabály* rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a(z) alapjogi) jogsérelem. A harmadik I/B.c.) pedig a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt* (bírói konkrét normakontroll – Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet.

Magyarországon azonban 2012. január 1-je óta az *egyéni alapjogvédelemnek egy új formája* is létezik, II.) az ún. „*valódi*” *alkotmányjogi panasz* (Abtv. 27. §),⁹ melynek lényege, hogy az egyedi ügyben érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által

hogy függessze fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

8 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény.

9 Érdekes, hogy a „valódi”, bírói ítéletekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz bevezetése már a rendszerváltás során felmerült, azonban a Legfelsőbb Bíróság ellenállása, illetve az Ellenzéki Kerekasztal közönye miatt (amely fontosabbnak tartotta az *erga omnes* hatályú, a megsemmisítés lehetőségét tartalmazó és bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll, mint az egyéni (alap)jogvédelem eszközéül szolgáló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését) ez végül akkor lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről. (Lásd ehhez pl.: SÓLYOM László *előszava*, 19. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 13-20.) A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének gondolata ezt követően is időről időre felmerült, legutoljára maga az Alkotmánybíróság, illetve annak elnöke fogalmazta meg az alkotmányozás megindulásakor azt az igényt, hogy – az érdekeltiséghez nem kötött utólagos absztrakt normakontroll-indítvány lehetőségének megszüntetésével együtt – történjen meg az egyéni jogvédelem alkotmányos mércéje érvényesülésének biztosítására alkalmas intézmény megteremtése, vagyis az alkotmányozó hozza létre a valódi alkotmányjogi panaszt. (Lásd ehhez Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnöke, Salamon László részére írt, 2010. szeptember 29-i keltezésű levelét: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.) E jogintézmény bevezetését továbbá több más alkotmányjogász is szorgalmazta (lásd pl.: HALMAI Gábor: *Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?* *Bírák Lapja*, 1994/3-4, 45-50.; KOVÁCS Kriszta: *Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. Alkotmánybírási Szemle*, 2011/1, 98.; BIHARI Mihály: *Alkotmánybíráskodás és alkotmánybíráskodás. Magyar Jog*, 1999/4, 212.), mások ugyanakkor szkeptikusak voltak

alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) *magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást*.¹⁰

2. Az Alkotmánybíróság működése a számok tükrében

2012. január 1-jétől tehát az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepkörében összességében három nagyon lényeges változás történt: egyrészt megszűnt az utólagos normakontroll bárki általi, jogi érdekeltség nélküli indítványozási lehetősége, másrészt a korábbi, normakontrollal egybekötött, előfeltételként jogerős bírósági döntést megkívánó, immáron az új Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott panasz (a továbbiakban: „rég” alkotmányjogi panasz) mellé belépett az új Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, szintén normakontrollal egybekötött „közvetlen” alkotmányjogi panasz, továbbá az új Abtv. 27. §-a szerinti, magával a bírói döntéssel szemben igénybe vehető, ún. „valódi” alkotmányjogi panasz.¹¹ (Természetesen emellett a régi, a közvetlen és a valódi panaszok mellett továbbra is rendelkezésre áll a fél számára az, hogy

annak a magyar jogrendszerbe való bevezetésével szemben (lásd pl.: CSEHI Zoltán: Kérések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1, 109.).

10 Az alkotmánybíróságok ezen (és egyéb) funkcióinak, valamint hatásköreinek egymástól való megkülönböztetéséhez lásd pl.: KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 452-467.; LEGÉNY Krisztián: *Az alkotmánybíráskodás modelljei.* In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog.* Budapest, CompLex Kiadó, 2006, 236-273.; TÉGLÁSI András: *Az alkotmánybíráskodás modelljei.* In: BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog.* Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014, 135-141.; BALOGH Zsolt: *Alkotmánybíróság.* In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba.* Budapest, HVG-ORAC, 2012, 343-374. (különösen a 358-369. oldalak közötti rész); CSERVÁK Csaba: Sajátos alkotmánybíráskodási modellek. *Jogelméleti Szemle*, 2015/3, 60-62. és CSERVÁK: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 2016/4, 11-20. Lásd továbbá: Udvary Sándor – Juhász Krisztián: Egy régi-új ismerős: az alkotmányjogi panasz. In: Rixer Ádám (szerk.): *Állam és közösség.* KRE ÁJK, Budapest, 2012, 373-380.

11 Ezzel a hangsúlyeltolódással az alkotmányozó azt deklarálta, hogy az alapjogok egyéni jogvédelmi funkcióját (vagyis az eseti jogszolgáltatás alkotmányossági felülvizsgálatát) a korábbinál lényegesen fontosabbnak, míg az alkotmánybíráskodás normakontroll-funkcióját (azaz a politikai jogalkotás feletti ellenőrzést) kevésbé hangsúlyosnak, illetve kevésbé kívánatosnak tartja. Ezzel a magyar Alkotmánybíróság a korábbinál közelebb került az eseti igazságszolgáltatáshoz. Vö. pl.: CSINK Lóránt: *Az alkotmányos szervek együttműködése az új Alaptörvényben.* In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt.* Budapest, az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011, 71.; RIXER, Ádám: *Features of the*

bármely, bíróság előtt folyamatban levő ügyben kérje a bíróságtól a bírói konkrét /„egyedi”/ normakontroll-eljárás kezdeményezését, aminek azonban a tényleges kezdeményezése továbbra is a bíróságon múlik, így arra csak akkor kerül sor, ha maga a bíróság is azon a véleményen van, hogy az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenes.)¹²

Megállapítható, hogy *2012-től az AB jellegadó hatásköre (az utólagos absztrakt normakontroll helyett) az alkotmányjogi panasz lett.*

Az Alkotmánybíróságra érkezett ügyek száma 1990 és 2011 között, vagyis az Alkotmány hatálya alatt átlagosan évi 1400 (egészen pontosan 1399) volt. A teljes ülés vagy valamely háromtagú tanács által érdemben elbírált ügyek átlagos száma évi 298 volt (az összes befejezett /lezárt/ ügy pedig 1329). Ehhez képest 2012 után az elbírált ügyek száma (ideértve a testületi visszautasító végzéseket is): 2012-ben 640, 2013-ban 256, 2014-ben 369, 2015-ben 322, 2016-ban 332, azaz évi átlagban 384.

Hungarian legal system after 2010. Budapest, Patrocinium, 2012, 85. (illetve magyarul: RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után.* Budapest, Patrocinium Kiadó, 2012, 79.). Ezen eltolódás kritikáját lásd pl.: POKOL Béla: *Alkotmánytervezet – elismerés és kritika.* In: KUBOVICSNÉ et al.: i. m. 57. Ugyanakkor az nem igaz, hogy ezzel az Alkotmánybíróság „de facto bírósággá” válna (ezen állítást lásd pl.: BOBEK, Michal: *Quantity or Quality: Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe.* European University Institute, EUI Working Papers, Law, 2007/36., 18.), vagy hogy az Alkotmánybíróság „igazságszolgáltatási tevékenységet” látna el (vö. pl.: VARGA ZS. András: *Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás.* In: KUBOVICSNÉ et al.: i. m. 129.).

- 12 Lényeges különbség még a „régí” panasz és az egyedi bírói normakontroll között, hogy az érintett a saját ügyében született jogerős bírósági döntés alapjául szolgáló jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását csak akkor kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál, ha ezen jogszabály valamely, Alaptörvényben biztosított jogát sértette, míg a bíró normakontroll-indítványa nincs az alapjogsérelemre korlátozva, ő más Alaptörvény-beli rendelkezések vélt sérelme miatt is az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Ez azt is jelenti, hogy ha az ügyben érintett személy vagy szervezet véleménye szerint az alkalmazott (illetve alkalmazandó) jogszabály nem alkotmányos jogot, hanem például alkotmányos értéket vagy elvet sértett meg, akkor arra közvetlenül nem hivatkozhatnak, pusztán az eljáró bírónál indítványozhatják a bírói egyedi normakontroll kezdeményezését. Ez utóbbi esetben viszont a jogerős bírói döntést nem várhatják be, mert az egyedi bírói normakontrollra csak folyamatban levő ügyben kerülhet sor. Továbbá az is fontos eltérés a két jogintézmény között, hogy az Abtv. 29. §-a alapján „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”, míg a bíró normakontroll-indítványához az Abtv. ilyen szűkítést nem ír elő, a bíró tehát olyan alaptörvény-ellenesség megállapítása végett is felfüggesztheti az előtte folyamatban levő eljárást és az Alkotmánybíróság döntését kérheti, amely a bírói döntést sem érdemben nem befolyásolja, sem „alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek” nem tekinthető.

Ha részletesen összehasonlítjuk a 2012 előtti és utáni adatokat, egyértelművé válik a változás jellege. Az Alkotmány hatálya alatti utolsó olyan évben, amely reprezentálja az átlagos éves ügyforgalmat, és ezért irányadónak tekinthető, azaz 2009-ben¹³ 1452 új ügy érkezett. Ebből az „egyéb módon” megszűnt ügyek száma 695, az előadó bíróra kiszignált ügyek száma 757 volt. E 757 ügyből 368 volt utólagos absztrakt normakontroll (9 az ombudsmanok valamelyikétől, 359 pedig *actio popularis* keretében érkezett indítvány), 98 bírói konkrét normakontroll, és 51 alkotmányjogi panasz (természetesen normakontrollal, mivel akkor még csak ilyen volt). Az utólagos absztrakt normakontroll-indítványoknak az összes kiszignált ügghöz viszonyított aránya 49,8% (ebből az *actio popularis* alapján érkezett ügyeknek az összes kiszignált ügghöz viszonyított aránya 48,6%) volt. A bírói konkrét normakontroll 12,9%-ot, a (normakontrollal) alkotmányjogi panasz pedig 6,7%-ot tett ki.

A 2012. január 1. és 2017. november 20. (e tanulmány lezárása) között elbírált 7 019 ügy (amelyekben nincs benne a főtitkári vagy egyesbírói intézkedéssel befejeződött ügyek száma)¹⁴ közül 62 utólagos absztrakt normakontroll volt;¹⁵ ez az összes elbírált ügy 0,8%-át jelenti. Bírói konkrét normakontroll-eljárásban 442 döntés született, ami 6,3%-os arálynak felel meg; alkotmányjogipanasz-eljárásban pedig (összesen, azaz mindhárom panaszfajtát beleszámítva) a testület 6 458 döntést hozott (92,0 %).

A 2012. január 1. és 2017. november 20. közötti 6 458 befejezett panaszeljárás közül 3 856 volt a normakontrollal egybekötött [az Abtv. 26. § (1) vagy (2) bekezdése szerinti] alkotmányjogipanasz-ügy, ami az összes panaszeljárás 59,7%-át jelentette; ebből az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, „régí” típusú panasz 658 (14,7%), az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti „közvetlen” panasz pedig 2 908 (45,0%) volt. Az Abtv. 27. §-a szerinti „valódi” alkotmányjogi panasz alapján befejezett eljárások száma 2 602 volt, ami az összes elbírált panaszügy 40,3%-át tette ki.

Ami a panaszügyek befejezési módját illeti, mindösszesen a 6 458 panaszeljárásban 285 határozat született (ez 4,4%-os érdemi elbírálási arányt jelent), és ezek közül is csak 72 adott helyt az indítványnak, vagyis a panaszok sikerességi aránya alig 1% (egészen pontosan 1,11%). A „valódi” panaszügyekben

13 2010-ben és 2011-ben rengeteg olyan ügy érkezett, amely egy specifikus problémával, a parkolási bírságok kiszabásával volt kapcsolatos, ezért ezen évek adataiból releváns általános következtetések már nem vonhatók le.

14 Az 2 673 volt.

15 Ezek nagyrészt ombudsmani beadványok: a 62-ből 56-ot nyújtott be az alapvető jogok biztosa, négyet az országgyűlési képviselők egynegyede, egyet-egyet pedig a Kúria elnöke és a Kormány.

(Abtv. 27. §) a jogkereső közönség számára ennél valamivel biztatóbb a helyzet, ám a 2 602 ügyben született 51 megsemmisítés is csak 1,96%-os „sikerességi” arányt jelent, ami azonban még így is majdnem a négyszerese a normakontrollos panaszeljárások 0,54%-os¹⁶ „sikerességi” arányának.

Ez az alacsony érdemi elbírálási, és azon belül is a még alacsonyabb „sikerességi” arány azonban nem magyar sajátosság. A német *Bundesverfassungsgericht* a 2005–2009 közötti öt év statisztikai adatai szerint sorrendben 4 920, 5 985, 6 175, 6 090, illetve 6 051 (bármilyen típusú) elbírált (pontosabban valamilyen módon befejezett) panaszindítványból 4 667-et, 5 731-et, 5 885-öt, 5 737-et, illetve 5 783-at eleve nem fogadott be, és mindössze 141-et, 145-öt, 152-t, 115-öt, illetve 128-at bíralt el érdemben. Utóbbiak közül viszonylag keveset (8-at, 9-et, 4-et, 4-et, illetve 17-et) utasított csak vissza, míg 133, 136, 148, 111, illetve szintén 111 indítványnak helyt adott. (A többi, évi egy-kétszáz körüli ügy nagyobb részt az indítványozó általi visszavonással, kisebb részt egyéb módokon szűnt meg.) Ez azt jelenti, hogy a 2005-2009 között befejezett 29 221 panaszindítvány (kerekítve) 95,1 %-át, pontosan 27 803-at nem fogadott be a testület; a panaszok 2,5 %-át (737-et) az indítványozók visszavontak vagy a panasz eljárás egyéb módon (megszüntető végzéssel, áthelyezéssel stb.) ért véget; az elbírált indítványok 0,1 %-át (42-t) utasította el a testület (mindig valamelyik nyolc tagú Szenátus), míg az elbírált indítványok 2,2 %-ának (639-nek) adott helyt (többségében valamelyik három tagú kamara, kisebb részben valamelyik Szenátus). A német gyakorlat tehát majdnem kizárólag a befogadásnál szűri az indítványokat, és amelyeket befogad, annak nagy valószínűséggel már helyt is ad; az érdemi elutasítás a német AB-nál kivételes.¹⁷ Spanyolországban a speciális jogintézményként létező *amparók*¹⁸ befogadási gyakorlata nagyságrendileg hasonló: a *Tribunal Constitucional* a 2008–2012 között elbírált 52 735 indítvány legnagyobb részét, 90,5 %-át (47 705 panaszt) formálisan visszautasította, és csak azok 1,3 %-át (699-et) bírálta el érdemben.¹⁹

Érdekesség még, hogy a „sikerességi” arány 2015-höz képest nőtt (2015. október 6-i állapot szerint mindösszesen az addig befejezett 3 399

16 A 3 856 normakontrollos panaszindítvány elbírálása során ugyanis mindössze 21 megsemmisítő döntés született.

17 Az adatok forrása: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2009/A-IV-1.html>.

18 Vö. pl.: POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003, 26.; CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig*. Debrecen, Lícium-Art Könyvkiadó, 2013, 224.

19 Vö.: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/estadisticas/pages/estadisticas2012.aspx#A16>

panaszeljáráásban 172 határozat született, és ezek közül is csak 32 adott helyt az indítványnak, vagyis a panaszok sikerességi aránya kevesebb mint 1% (egészen pontosan 0,94%) volt akkor; de emellett nőtt a panaszok aránya az összes ügyön belül is (2015 végén az még csak 89,6% volt), és nőtt a valódi panaszok aránya a panaszügyeken belül is, míg a bírói kezdeményezések és az absztrakt normakontroll aránya 2015-höz képest (is) csökkent.²⁰

Végül érdemes kitérni a panaszeljáráások tényleges hatásának bemutatása kapcsán az indítványoknak legnagyobb arányban helyt adó valódi panaszeljáráások során történő bíróidöntés-megsemmisítés jogalapjaira, vagyis arra a kérdésre is, hogy milyen típusú panaszosi indítványoknak ad helyt a legtöbbször az Alkotmánybíróság, azaz mely Alaptörvényben biztosított jogok²¹ érvényesítése történik meg a testület gyakorlatában a leggyakrabban (ha úgy tetszik: melyik Alaptörvényben biztosított jogot sértik meg legtöbbször a bíróságok).

2017. november 20-ig 51 valódi panaszügyben semmisített meg az Alkotmánybíróság bírói döntést. E határozatok között *kiemelkedő számban találhatók olyanok, melyek nem valamely anyagi alapjog, hanem tisztán eljárási alapjogok sérelme miatt állapítottak meg alaptörvény-ellenességet*. Összesen tizenegy ügyben semmisített meg az Alkotmánybíróság egy (vagy több) bírói döntést a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt; ezek nagy többsége (nyolc) a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg, két határozat a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét, egy másik pedig mindkettőét. Ezen előbb említett tizenegy ügy közül egy hivatkozott a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme mellett a jogorvoslathoz való jog sérelmére is, további kilenc alkotmánybírósági határozat pedig kifejezetten és kizárólagosan a jogorvoslathoz való jogba ütközés okán nyilvánított bírói

20 A 2015. évi állapot elemzéséhez lásd: TÓTH J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1, 121-138. (http://jesz.ajk.elte.hu/2016_1.html)

21 „Határesetekben” az Alkotmánybíróság értelmezésétől függ, van-e alapjogi (szubjektív jogvédelmi) jellege egy adott ügynek. Így például a testület a bírót ért sérelem esetén elfogadta a bírói függetlenség elvének hivatkozhatóságát (egy ügyben), de csak azért, mert a panaszos bíró volt; egyébként panaszindítványban a bírói függetlenségre (amely alkotmányos *elv*, és nem Alaptörvényben biztosított *jog*) nem lehet hivatkozni. A jogállamiság/jogbiztonság sérelmére sem lehet, kivéve a hosszú ideje töretlen alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a kellő felkészülési idő követelményének és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a sérelmét (az 51 ügy között szintén egy volt, amely az utóbbi sérelmét megállapította). Végül pedig az Alkotmánybíróság szerint a népszavazáshoz való jogra a népszavazási aláírásgyűjtés vonatkozásában pártok is hivatkozhatnak, nemcsak a szavazni jogosult természetes személyek (erre a testület két ügyben alapította a határozatát.)

döntéseket alaptörvény-ellenessé. Ez összesen húsz olyan alkotmánybíróági határozatot jelent, melyekben a testület eljárási alapjogsértést állapított meg.

Gyakori megsemmisítési oknak bizonyult emellett a véleménynyilvánítás szabadsága is, mely (vagy pusztán önmagában, vagy – hét alkalommal – a sajtószabadság jogával együtt) összesen tizenegy esetben jelentett az indítványozó számára az Alkotmánybíróóság által is elfogadott hivatkozási alapot. Négyyszer a közérdekű adatok megismeréséhez való jog; három-három alkalommal a diszkriminációtilalom (azaz a törvény előtti egyenlőség, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma), a békés gyülekezéshez való jog és a tulajdonhoz való jog sérelme (ez utóbbiak közül 1 esetben az örökléshez való joggal együttesen); kétszer a népszavazáson való részvételhez való jog; egyszer-egyszer pedig a vallásszabadsághoz való jog, a jogállamiság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a jó hírnévhez való jog, illetve az – Alaptörvényben biztosított jogként, vagyis az Abtv. 27. §-ára hivatkozhatóan egyedül a bírókat megillető – bírói függetlenség (Alaptörvény 26. cikk) adott okot bírói döntés megsemmisítésére. Mindezek mellett egy döntésében (az ún. „Férfi 40” ügyében benyújtott népszavazási kezdeményezést engedélyező kúriai döntés alkotmánybíróági felülvizsgálata során) az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése („Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”) és XIX. cikk (4) bekezdés második mondata („Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”) adta meg a bírói döntés alaptörvény-ellenessé nyilvánításának indokát.

Érdekesség még, hogy ezen 51 megsemmisítő döntés mintegy 20%-a (10 határozat) tanácsban eljárva született, és „csak” 41-et hozott a mind a tizenöt alkotmánybíró magában foglaló teljes ülés. Az eljárási szabályok szerint egyébként a Kúria döntésének megsemmisítéséről csak a teljes ülés dönthet (kúriai döntés megsemmisítésére az 51-ből összesen 19 ügyben került sor), de a vitatott ügyekben a gyakorlatban mindig teljes ülési alkotmánybíróági határozat születik. Ugyanakkor az, hogy egy konkrét ügyben a teljes ülés vagy valamelyik öttagú tanács hozott-e határozatot, valójában nem lényeges, és semmilyen gyakorlati következménnyel nem jár. Az Alkotmánybíróóság testületei ugyanis az Alkotmánybíróóság nevében járnak el, és bármelyik testület is hoz döntést, azt az Alkotmánybíróóság nevében teszi, vagyis a döntést mindig az Alkotmánybíróóság hozza. A tanácsban meghozott döntések hatása így ugyanaz, mint a teljes ülési határozatoké. Ez már csak azért is így van, mert ha van öt alkotmánybíró, aki nem értene egyet a tanács napirendjére került

határozattervezet irányával, akkor kérhetik az ügy teljes ülés elé terjesztését (továbbá az Alkotmánybíróság elnöke saját elhatározása alapján maga is jogosult az ügyet a teljes ülés napirendjére tűzni); a tanácsi döntés tehát azt is jelenti, hogy nem volt öt olyan alkotmánybíró a tizenöt között, aki ellenezte volna a tanács napirendjén szereplő tervezetet.

3. Konklúzió

2012-t követően az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az alkotmányjogi panasz lett: az utóbbi hat évben az ügyek több mint 90%-a panaszügy. A 2012 utáni panaszügyekben is felülreprezentáltak a normakontrollos [az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti] panaszok, ezek aránya az összes ügy között 55,0%, a panaszügyek között pedig 59,7% – a sikeres panaszok között azonban jóval több a bírói döntést magát (és nem az annak alapjául szolgáló jogszabályt) támadó „valódi” (Abtv. 27. §-a szerinti) panasz. Ezzel szemben a bírói konkrét normakontroll aránya csökkent az Alkotmány időszakához képest, mégpedig annak nagyjából a felére (12,9%-ról 6,3%-ra). Végül, bár az érdemben elbírált, és különösen a sikeres panaszok aránya első pillantásra alacsonynak tűnhet, egyrészt ez megfelel a hasonló jogintézményt régebb óta ismerő külföldi jogrendszerek gyakorlatának, másfelől a sikeres alkotmányjogi panaszok meghozatalának idejéből az is látható, hogy az első két év óvatos idegenkedésével szemben az Alkotmánybíróság 2013 végétől (különösen az addig számára is újdonságnak számító „valódi” panasz tekintetében) „hozzászokott” a megváltozott hatásköri szabályokhoz (valamint kialakította és megszilárdította befogadási²² és döntési gyakorlatát), és azóta egyre bátrabban nyúl a megsemmisítés eszközéhez – azaz ha e tendencia folytatódik, a következő években már a panaszindítványok magasabb sikerességi arányával számolhatunk.

22 Az Alkotmánybíróság „valódi” panaszügyekben kialakított befogadási gyakorlatának elemzését lásd: TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/5, 224-238.